

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

K O M R E V

Granskning av underhåll fastigheter och gator och vägar, Oxelösunds kommun

Jönköping

Maj 2007

Lars Edgren
Komrev

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	3
2. Inledning	4
2.1 Bakgrund.....	4
2.2 Revisionsfråga	4
2.3 Genomförande	4
3. Politiska mål och riktlinjer.....	4
3.1 Fastigheter.....	5
3.2 Gator och vägar.....	5
4. Organisation, ansvar och verksamhet	6
4.1 Kommunen.....	6
4.2 OFAB.....	6
4.2.1. Fastigheter.....	7
4.2.2. Gator och vägar.....	7
5. Gränsdragning drift – underhåll – investering.....	7
6. Planeringssystem	8
6.1 Fastigheter.....	8
6.2 Gator och vägar.....	9
7. Budget och redovisning	9
7.1. Budget för underhåll av fastigheter	9
7.2 Budget för underhåll av gator och vägar	9
8. Verksamhetsplanering	10
8.1 Fastigheter.....	10
8.2 Gator och vägar.....	12
9. Längder och ytor.....	13

1. Sammanfattning

Mot bakgrund av ställd revisionsfråga kan ur en planeringsaspekt konstateras att kommunen har en tillräckligt god planering och framförhållning vad gäller underhåll av anläggningstillgångar (fastigheter och gator och vägar).

Vid sidan om revisionsfrågan har vi gjort följande iakttagelser:

- Avsatta medel för underhåll av såväl fastigheter som gator och vägar är i **underkant**. Om inte nivån på avsatta medel för underhåll av gator och vägar höjs finns en uppenbar risk för kapitalförstöring. Prutningar och ryckighet i budgetprocessen för periodiskt fastighetsunderhåll försvårar möjligheten till konsekvent planering samtidigt som trycket på det löpande underhållet ökar
- Inom såväl fastigheter som gator och vägar utförs åtgärder som till sin karaktär är underhåll men som redovisningsmässigt behandlas som investering. Kommunen bör fastställa ekonomistyrningsregler som garanterar en rättvisande redovisning
- Kommunen bör mot bakgrund av bl a riksdagens beslut om ekonomisk hushållning i kommuner och landsting fastställa uppföljningsbara mål för verksamheterna
- Styrningen av kommunens anläggningstillgångar ur en förvaltningsaspekt kan förbättras/utvecklas

Organisationen för planering och utförande av underhållsinsatser på fastigheter och gator och vägar är uppdelad på kommunala förvaltningar/nämnder och kommunala bolag. En väl fungerande förvaltning (planering och utförande av drift och underhåll) av anläggningstillgångar kräver en samordnad styrning som inkluderar lokal-försörjning/planering, underhållsplanering, mål, incitamentsskapande internhyror, upphandling, konkurrensutsättning av utförandet, åtgärdsdokumentation, ekonomi- och verksamhetsuppföljning mm.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Oxelösunds kommun har Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers genomfört en granskning av underhåll av fastigheter, gator och vägar.

2.2 Revisionsfråga

Den revisionsfråga som ställts är följande:

Har kommunen en tillräckligt god planering och framförhållning vad gäller underhåll av anläggningstillgångar?

2.3 Genomförande

Uppgifter om underhållsfrågorna har inhämtats genom intervjuer med chef inom samhällsbyggnadskontoret, kommunens administrativa chef, fastighetsförvaltare och affärsområdeschef inom OFAB (Oxelösunds Fastighetsaktiebolag).

Vi har också tagit del av dokumentation som beskriver de granskade områdena.

3. Politiska mål och riktlinjer

Av verksamhetsberättelse för 2006 och mål och budget för perioden 2007 till 2009 framkommer inga specifika mål för förvaltning av fastigheter eller gator och vägar.

När det gäller mål kan noteras att riksdagen tidigare under 2004 godkände förslaget om ekonomisk hushållning i kommuner och landsting. Förändringarna avser kommunallagen och lagen om kommunal redovisning och gäller fr o m 2004-12-01. Förändringarna innebär bl a att kommuner i sin budget ska ta fram särskilda mål och riktlinjer för en god ekonomisk hushållning.

Förvaltningsberättelsen ska fortsättningsvis innehålla en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts. Av förarbetena framgår att mål och utvärdering ska omfatta såväl det finansiella som det verksamhetsmässiga perspektivet.

Möjligheterna att i förvaltningsberättelsen göra meningsfulla utvärderingar av satta mål styrs av hur målen är formulerade. Vagt formulerade mål är svåra att följa upp medan tydliga och konkreta mål är lättare att följa upp osv.

I sammanhanget finns även ett behov att konstruera mät- eller uppföljningsmetoder. Uppföljning av god ekonomisk hushållning förutsätter en genomtänkt kedja målformulering/målbeslut – uppföljningsmetod/teknik – utvärdering/utvärderingspresentation mm.

3.1 Fastigheter

I mål och budget för kommunstyrelsen för perioden 2007 till 2009 anges inga specifika mål för kommunens fastigheter.

Av uppdragsbeskrivningen framkommer i egentlig mening heller inga direkta mål. I beskrivningen av uppdraget framkommer att ”verksamheten skall bedrivas enligt en gemensam årsvis upprättad plan för periodiskt underhåll och de mål som kommunen fastställer”.

I OFABS:s verksamhetsberättelse anges under rubriken avstämning mot uppsatta mål att ”det samlade fastighetskapitalet skall vårdas, förvaltas och förädlas enligt ägarens mål och direktiv så att dess värde kan bibehållas eller ökas, samt att tillgodose våra nyttjare, hyresgäster med ändamålsenliga lokaler.

3.2 Gator och vägar

I mål och budget för samhällsbyggnadsnämnden för perioden 2007 till 2009 anges under rubriken måluppfyllelse att:

”nuvarande standard på vägar och gc-vägar kvarstår eller försämras. I takt med investeringar i motsvarande nivå som tidigare år sker snarare en gradvis försämring.

I driftbudgeten för 2007 finns inga medel upptagna för förnyelsebeläggningar utan endast akuta reparationer. Reparationer består i huvudsak av sprick- och potthållningar och ökar i takt med att asfaltbeläggningar åldras. Dessa asfaltreparationer betingar ett högt pris per åtgärdad m² vägyta i jämförelse med m²-priset för förnyelsebeläggningar, varför en låg förnyelsetakt av asfaltbeläggningar är en ekonomisk hantering av behovet.

För att upprätthålla en normalstandard med förnyelse av asfaltbeläggningarna inom ramen för en teknisk och ekonomisk periodicitet behövs en resursförstärkning till

verksamhetsområde Väghållning. Med en omsättningshastighet på 15 till 20 år beroende på vägtyp är det årliga förnyelsebehovet ca 3,5 miljoner kronor. Detta avser den volym som erfordras vid en kontinuerlig förnyelse av asfaltbeläggningarna och till detta kommer det idag eftersatta underhållet”.

Under rubriken satsningar för ökad måluppfyllelse anges att:

”ökat underhåll på vägnätet begärs för bl a asfaltering med 300 tkr. Idag underhålls 3 % av vägnätet årligen. Återgång till 2003 års underhåll av kantsten, ogräsbekämpning med gasolbränning, kräver ytterligare 170 tkr”.

Av uppdragsbeskrivningen framkommer att ”av kommunen fastställda mål för kommunens gator, vägar, parker, och andra offentliga platser är att väghållningen skall utföras i sådan omfattning och på sådant sätt att trafiksäkerheten på gator, vägar, cykelvägar och gångbanor är tillfredsställande”.

I OFABS:s verksamhetsberättelse 2006 för gatuverksamheten mm anges under rubriken mål att” standarden och framkomligheten på gator och vägar skall vara tillfredsställande året runt. Parker och blomsterarrangemang skall röna samma uppskattning från innevånare och besökare som hitintills”.

4. Organisation, ansvar och verksamhet

4.1 Kommunen

Gator och vägar sorterar politiskt under miljö- och samhällsbyggnadsnämnden och som förvaltning under miljö- och samhällsbyggnadskontoret. Fastigheter sorterar under kommunstyrelsen och på tjänstemannasidan under kommunstyrelsekontoret.

4.2 OFAB

Förvaltning av kommunala fastigheter (och gator och vägar) är sedan år 2000 samordnat med Oxelösunds Fastighets aktiebolag, OFAB med kommunen som beställare och OFAB som utförare. Kommunen har i bolagsordning och ägardirektiv för OFAB beslutat att bolaget skall förvalta de fastigheter som ägs av Oxelösunds kommun. Uppdraget omfattar drift och underhåll vilket även omfattar gator och vägar.

4.2.1. Fastigheter

Ansvar för fastighetsförvaltning i form av planering och utförande av drift och underhåll har OFAB. Ansvarig enhet är AO fastighetsförvaltning. Operativt ansvarig är fastighetsförvaltare med ansvar för OFAB:s egna fastigheter och kommunens fastigheter. Fastighetsförvaltaren har tidigare varit anställd som enhetschef inom kommunens tekniska kontor men är numera anställd inom Kustbostäder.

Arbetsområdet har ingen egen personal. Åtgärder, i första hand när det gäller fastighetsdrift, ligger på AO fastighetsdrift med en affärsområdeschef som tidigare verkat som driftchef inom tekniska kontorets gata/parkkontor. Inom arbetsområdet finns sammanlagt nio drifttekniker (snickare, maskinister, vvs-tekniker mm).

4.2.2. Gator och vägar

Ansvar för i första hand drift och underhåll inom kommunens gator och vägar har OFAB. Ansvarig enhet är AO fastighetsdrift. Operativt ansvarig är affärsområdeschefen. Inom affärsområdet finns två driftledare där en har en direkt koppling mot gator och vägar.

Inom affärsområdet finns en mindre enhet med tre personer med i huvudsak utföraruppgifter inom gata och park. Här finns även viss maskinell utrustning (lastbil, hjullastare mm). Personalen med maskinell utrustning svarar i första hand för driftåtgärder inom vinter- och sommarväghållning. Personal med arbetsuppgifter inom parksidan stöttar vid behov utförrarna inom gatusidan.

5. Gränsdragning drift – underhåll – investering

Gränsdragningen mellan drift, underhåll och investering följer i huvudsak vad som nomenklaturmässigt är vedertaget inom branschen.

Med *drift* avses åtgärder för att hålla en anläggning i funktion och som resulterar i ekonomiska värden med kortare varaktighet än ett år.

Som typiska driftkostnader inom **fastighetsområdet** räknas mediakostnader, gräsklippning, städning, vaktmästeritjänster mm. Som typiska driftkostnader inom **gata/väg** räknas vinterväghållning inklusive snöborttagning och trumtining, åtgärder avseende gatubelysning, dammbindning, komplettering/förbättring av linjemålning, sopning, spolning och sandupptagning, rengöring av skyltar och kantmarkeringsstolpar mm.

Med **underhåll** avses åtgärder som behövs för att en anläggnings önskade egenskaper bevaras eller återställs och som resulterar i ekonomiska värden med längre varaktighet än ett år. Underhåll kan sedan delas in i olika typer. Normalt talas om akut, löpande och planerat underhåll. Andra benämningar kan förekomma när det gäller underhåll. Periodiskt underhåll är en variant av planerat underhåll.

Med **akut underhåll** menas sådan åtgärd som erfordras för att återställa viss funktion (byta en trasig glasruta eller att åtgärda en asfalskada orsakad av yttre påverkan).

Med **löpande underhåll** menas sådan åtgärd som utförs ex vis varje säsong och som oftast förutsätter uppföljning av det speciella tillståndet eller funktionen. Som exempel kan nämnas målningsbättring av vissa fönster eller lagning av potthål orsakade av tjällossning.

Planerat underhåll betecknar mer omfattande underhållsinsatser med längre intervall som ex vis ommålning av fönster eller omläggning av asfaltbeläggning

Som typiskt **fastighetsunderhåll** räknas in- och utvändiga ytskiktsåtgärder (inner- och yttertak, inner- och ytterväggar och golv) i form av målning, fasad-, tak- och golvarbeten samt motsvarande åtgärder av installationskaraktär (VVS och EI). Som typiskt **gata/vägunderhåll** räknas ytskiktsåtgärder (oftast asfalt) av kompletterings- eller omläggningsskäraktär, utbyte av kantsten, lagning av sprickbildningar, sättningar och håligheter m m.

Med **investering** avses det som är nyanläggning och samtidigt inte är av drift- eller underhållskaraktär. All nyproduktion och nyanläggning är investering men även ex vis ombyggnadsarbeten som gäller förändrad verksamhet.

I den kommunala budget- och redovisningsprocessen är det inte alltid säkert att gränsdragningen mellan drift, underhåll och investering följer vedertagen praxis.

6. Planeringssystem

6.1 Fastigheter

AO fastighetsförvaltning har under många år använt REPAB:s system för fastighetsförvaltning. Systemet kommer i en nära framtid att ersättas av ett modernare system.

I systemet finns förutom grunduppgifter om ytor mm även åtgärdsregistrering och viss besiktningssinformation inlagd. Uppgifterna fungerar i första hand som underlag för planering av årliga underhållsinsatser. I systemet finns även planritningar och div installations-

ritningar inscannade. Övriga installationsritningar finns i form av originaltranslar hos bolaget.

6.2 Gator och vägar

AO fastighetsdrift har inget databaserat system för åtgärdsregistrering eller planering av gatuunderhåll. Information om i första hand ”toppade” vägsträckor förs manuellt i ett mappsystem.

7. Budget och redovisning

7.1. Budget för underhåll av fastigheter

Kostnader tkr	Utfall 2004	Utfall 2005	Budget 2006	Budget 2007
Löpande underhåll	2 355	2 351	2 154	2 459
Periodiskt underhåll	1 039	2 105	2 925	1 049 (4 612)* 990**

Kommentar:

Det periodiska underhållet för 2007 har varit föremål för diskussion. Beloppet 4 612* tkr är fastighetsförvaltarens bedömning av behov. Beloppet är prutat till ca 1 049 tkr. Budget 2008 uppskattas till samma nivå som 2007. För de kommande åren 2009 och 2010 är ambitionen att nivån skall återställas till den nivå som gällde innan 2007 dvs mellan 2 och 3 miljoner kronor per år.

Beloppet 990** tkr i tabellen ovan utgör OFABS uppgift.

Under åren 2005 och 2006 har utförts omläggning av bl a tak inom såväl skola som sportanläggning som belastat respektive års investeringsbudget.

7.2 Budget för underhåll av gator och vägar

Budget för underhåll av gator och vägar är inte på samma sätt som för fastigheterna separerad i olika delar utan det underhåll som finns inryms i driftbudgeten. I den samlade

driftbudgeten för 2007 är avsatt medel för en väghållningsbudget. Väghållningsbudgeten omfattar ca 4 393 tkr.

Väghållningsbudget tkr	Underhåll akut tkr	Underhåll toppar tkr
4 393	Ca 390	Ca 1 000

Kommentar:

Av väghållningsbudgeten avsätts ca 1 400 tkr i vad som kan betecknas som underhåll. Akutunderhållet i första hand i form av potthåll och lagningar av sprickbildningar och kantsten uppskattas till knappt 400 tkr. Redovisningsmässigt ingår denna del i det som belastar den årliga driftredovisningen (kostnadsförs direkt). Underhåll i form av asfaltpoppar (beläggning av asfalt i ytskikt av viss tjocklek) aktiveras däremot i kommunens investeringsredovisning och avskrivs enligt plan. Den årliga kostnaden för dessa åtgärder uppgår till ca 1 000 tkr.

AO fastighetsdrift har intäkter från grävande verk och företag (ex vis kommunens energibolag, nätägare på tele- och elsidan, bredbandsbolag mm) vilket är vanligt förekommande i kommuner. Intäkterna kommer från den igenläggning som sker på bolagens lednings- och kabelnedläggning. OFABS:s insatser, utförda av entreprenör, avser i första hand återställning i form av igenläggning och asfaltering. Alla åtgärder är prissatta på en nivå som motverkar att kommunen drabbas av långsiktiga negativa effekter av underhållskaraktär. F n är ”påslaget” 50 %. För att kunna bedöma om ”påslagsnivån” är skälig bör kostnader uppkomna mot bakgrund av igenläggning efter grävande verk och företag följas under en längre tid.

8. Verksamhetsplanering

8.1 Fastigheter

Underhållsplaneringen baseras på en rullande underhållsplan med bas om fem år. Underlag för den årliga planeringen kommer i första hand från underhållssystemet. En årlig inflationskompensation uppräknar drift- och i första hand det löpande underhållsanslaget.

Planering av i första hand underhåll sker på olika nivåer, dels i bolaget och dels i kommunen. Kommunens underhållsplanering baseras på underhållsplanen och vad som framkommer i kontakter mellan brukare och kommunens administrativa chef som beställarre-

presentant. Enligt uppgift kan samspelet mellan brukarna och kommunen centralt i detta avseende, förfinas.

Kommunen har ett internhyressystem med friställningsregler av överytor som placerar kostnader för tomhyror centralt. Motsvarande effektiviseringar som uppsägningar av ytor kan ge finns inte när det gäller driftskostnader. Frågan har diskuterats men någon uppgörelse har inte kunnat nås.

Underhållsplaneringen utförs i första hand mot bakgrund av viss prioritering. Byggnadernas skalskydd i form av tak, väggar mm är prioriterade områden.

Enligt uppdragsbeskrivningen mellan kommunen och OFAB skall underhållet delas upp på akut, löpande och planerat underhåll. Praktiskt sker bara en uppdelning av underhållet på löpande och periodiskt underhåll. Uppdelningen på olika underhållstyper är dock inte strikt utan vid behov kan omflyttningar ske. Om behovet av löpande underhåll ökar och avsatta ramar för detta ändamål är förbrukade omdisponeras budgetmedel i första hand från det periodiska underhållet. Driftkostnader kan även påverka avsatta underhållsmedel.

AO fastighetsdrift utför ca hälften av det löpande underhållet. Resterande del avropas från ramavtalsleverantörer eller objektsupphandlas (direktupphandling) separat.

Periodiskt underhåll avropas antingen via ramavtal eller upphandlas som separata objektsupphandlingar. Någon gräns för när avrop från ramavtal inte kan anses lämpligt, utan borde bli föremål för separat objektsupphandling, har inte fastställts. Här görs en bedömning utifrån de budgetbelopp som inhämtas i samband med avrop.

Planeringen av det periodiska underhållet har tidigare utgått från en årlig fastighetsbesiktning som tjänat som underlag för en underhållshållsplan per fastighet. Årlig fastighetsbesiktning har dock inte genomförts på många år då det inom kommunen pågått en process om vilka lokaler som ska omfattas av kommunal verksamhet i. Med den osäkerheten som grund har bara det absolut mest nödvändiga prioriterats.

Underhållsplanen är uppbyggd per fastighet, däremot avsätts inget specifikt underhållsbelopp per fastighet utan behovet styr var underhållsinsatsen skall göras.

Ansvariga menar när det gäller underhållsinsatserna på kommunens fastigheter att de mot bakgrund av avsatta budgetmedel, inte är på en acceptabel nivå. Risk för kapitalförstöring finns.

8.2 Gator och vägar

Underhållsinsatserna styrs av tilldelade budgetmedel med viss inflationskompensation. Medel för underhållsåtgärder inryms i den samlade driftbudgeten och kan sägas omfatta två delar. En del för i första hand akutunderhåll (potthål, sprickor, kantsten mm) i driftbudgeten och en del för beläggningsunderhåll (toppar) i investeringsbudgeten.

Planeringen av beläggningsunderhållet är uppbyggd med en fyraårs omloppstid som grund. Flerårsplaneringen kompletteras med en årsplanering baserad på besiktning av i första hand av de gator och vägar där trafikbelastningen är mest omfattande (större leder, genomfartsgator, matargator mm).

OFAB upprättar ett ”toppningsprogram” som tillställs miljö- och samhällsbyggnadsnämnden. Behovet av beläggningsunderhåll diskuteras bl a i samband med delårs- och tertialrapporter.

Åtgärdssmässigt ligger såväl akutunderhåll i form av potthål mm som beläggningsunderhållet på ramupphandlad entreprenör.

Investeringsåtgärder i form av nyanläggning sker uteslutande i samband med exploatering.

På samma sätt som för fastigheter kan sägas att underhållsinsatserna inte är på en acceptabel nivå. Risk finns att kapitalförstöring kan uppstå.

Asfaltens normala åldrande tillsammans med normalt slitage ger vanligtvis en omloppstid mellan 20 och 25 år. Därefter ökar risken för skador på ytskiktet som i sin tur kan ge skador på vägens underbyggnad. Kostnaden för reparation av sådana skador överstiger kostnaden för ”toppning” tre till fyra gånger (kapitalförstöring). Fyra till fem procent ytskiktsbeläggning av kommunens samlade gatu- och vägbestånd, gc-vägar mm ger skydd mot kapitalförstöring samtidigt som trafikmiljön påverkas positivt.

I miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningens mål och budget för 2007 uppges att omloppstiden för asfaltbeläggning uppgår till 33 år (ca 3 % årligen).

Beräkning baserad på dåvarande ramavtalsentreprenörs sammanställning av återställningsarbeten (toppar) för 2006 visar på en omloppstid om drygt 60 år (ca 1,6 %).

9. Längder och ytor

Kommunens samlade yta för fastigheter uppgår till 59 935 m² (BRA)*. Gatu- och vägnätet uppgår till ca 7 mil gator, 4 mil gång och cykelvägar samt 3,5 mil gångbanor. Kommunen har vidare 8 broar, 11 vägtunnlar samt ca 2 500 parkeringsplatser. Vägar och G-c vägar omfattar sammanlagt 723 236 m².

* BRA = bruksarea